

**No confidencial**

**DAF/COMP/GF(2008)6**

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

14 de febrero de 2008

**DIRECCIÓN DE ASUNTOS FINANCIEROS Y COMERCIALES  
COMITÉ DE COMPETENCIA**

**Foro Mundial sobre Competencia**

**RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DEL  
CONSUMIDOR  
Nota de Antecedentes**

- Sesión V -

**JT03240448**

**El documento completo está disponible en OLIS en su formato original**

o

**APORTACIÓN DE IAN McAULEY**

**-- UNIVERSIDAD DE CANBERRA --**

**ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN  
Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)**

## LA ECONOMÍA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y DE LAS POLÍTICAS DEL CONSUMIDOR

### -- Nota de Antecedentes – (\*)

*Los consumidores seguros de sí mismos, informados y facultados para tomar decisiones son el motor del cambio económico, ya que sus elecciones impulsan la innovación y la eficiencia.<sup>1</sup>*

#### 1. Introducción

1. El Comité de Políticas del Consumidor (CCP, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha sido el anfitrión de dos Mesas Redondas que tuvieron un día de duración en 2005 y en 2006, a fin de escuchar a los investigadores académicos y a los funcionarios públicos de los países de la OCDE en sus presentaciones sobre los desarrollos en la investigación económica y las políticas públicas que se relacionan con el lado de la demanda de los mercados. En particular, éstos fueron informados sobre los desarrollos en la emergente disciplina de la *economía del comportamiento*, centrados hacia el estudio del comportamiento del consumidor en las operaciones del mercado.

2. Los principales puntos que surgieron en las Mesas Redondas fueron:

- que las políticas públicas deben garantizar que los mercados operen para dar resultados que beneficien a los consumidores y a la economía en general;
- que las políticas de competencia sean un medio para lograr un fin, y no un fin en sí mismas. Las políticas públicas deben garantizar que los consumidores obtengan los beneficios de la competencia, que participen activamente en los mercados y que tengan razones para confiar que los mercados pueden brindar resultados justos para consumidores y productores.

3. Este documento resume las cuestiones principales que se plantearon en esas dos Mesas Redondas, particularmente con referencia a los avances que tienen implicaciones para las políticas del consumidor, tanto en la comprensión del comportamiento de los consumidores como de los mismos mercados.

#### 2. El contexto de las políticas del consumidor

4. Aún cuando los objetivos de las políticas económicas pueden expresarse en términos de “promover el crecimiento” o “reducir la inflación”, en última instancia están dirigidos a la inquietud de mejorar el bienestar de las personas, y una forma (tal vez la forma más importante) es a través de mejorar su bienestar como consumidores.<sup>2</sup>

5. El bienestar de las personas es influido por muchos factores que están sujetos a las políticas públicas. De interés particular para esta sesión se encuentran las políticas que se relacionan con el bienestar que las personas disfrutan al hacer sus operaciones en el mercado.

---

\* Nota de antecedentes por el Sr. Ian McAuley (Conferencista, Universidad de Canberra)

<sup>1</sup> Estrategia de las Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE) de 2007-2013. *Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them* Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 2007.

<sup>2</sup> Existe una sólida manifestación en este respecto: "De hecho, prácticamente todas las políticas económicas están dirigidas en última instancia a mejorar el bienestar de los consumidores". De la introducción del Informe Preliminar de la Comisión Australiana de Productividad, *Review of Australia's Consumer Policy Network* Comisión de Productividad, Australia 2007, página 4.

6. En este sentido, un requisito esencial es que las personas tengan acceso a un mercado que funcione adecuadamente, en donde los consumidores y los proveedores puedan negociar equitativamente y de buena fe.

7. Un mercado que opera adecuadamente brinda a los consumidores una variedad de bienes y servicios, y los productos son asequibles, seguros y confiables. Cuando es posible, las empresas compiten enérgicamente por atraer a los consumidores a través de la competencia de precios y de productos. Con el tiempo, los consumidores disfrutan los beneficios continuos de la productividad y de las ganancias tecnológicas, en términos de reducciones de precios, mejoras a la calidad e innovaciones en los productos.

8. Aún cuando es posible, hablando en términos teóricos, que dichos mercados emerjan sin intervención, los mercados que operan adecuadamente raramente surgen sin haber sido conformados en alguna forma por las políticas públicas. En este aspecto, el fundamento más básico de las políticas públicas son las políticas de competencia.

### **3. Políticas de competencia**

9. Las políticas de competencia se relacionan principalmente con la estructura del lado de la oferta de los mercados, garantizando que no existan barreras innecesarias a la entrada, que la concentración del mercado no conduzca hacia la pérdida económica o a transferencias excesivas de consumidores a productores, y que existan sanciones legales efectivas en contra del fraude, la conducta engañosa y la colusión entre los proveedores. Cuando los mercados presentan estas características, se puede decir que se encuentran *estructuralmente sanos*, en la medida en que se ajustan al modelo del mercado competitivo de los economistas.

10. Cuando la monopolización es inevitable, como en el caso del *monopolio natural* (donde un mercado puede sostener eficientemente a un único proveedor), los gobiernos regulan el comportamiento de las empresas para garantizar que los resultados de los mercados sean tan cercanos a aquellos que tendrían lugar en un mercado competitivo. De esa manera, aún un mercado con un proveedor monopolístico puede estar estructuralmente sano, siempre que esté bien regulado.

11. En general, las políticas de competencia operan a través del mecanismo de la ley de competencia (por ejemplo, la ley antimonopolio), sustentada por las capacidades de ejecución que tiene un regulador de la competencia con buenos recursos.

12. Un aspecto importante de las políticas de competencia, congruente con las teorías económicas sobre la competencia, es garantizar que los consumidores tengan la información adecuada disponible a fin de tomar decisiones que optimicen al máximo su bienestar. De acuerdo con la naturaleza de los mercados, los proveedores cuentan con mayor información que los consumidores, y por lo tanto las medidas que garanticen que los consumidores tengan acceso a la información pertinente sobre el precio y la calidad serán un aspecto vital de las políticas de competencia.

13. Con su base filosófica sustentada en la teoría del mercado competitivo de los economistas, una suposición importante de las políticas de competencia es que, en términos agregados, por lo menos, el comportamiento de los consumidores es "racional". Es decir, dada la información adecuada en un mercado estructuralmente sano, los consumidores tomarán decisiones sensatas. En el contexto de la economía y de las políticas económicas, la "racionalidad" tiene un significado específico, técnico, el cual resumido en un texto de economía, es:

...que las personas sopesen los costos y beneficios de cada posibilidad. Esta suposición se basa en la expectativa de que los individuos y las empresas actuarán en forma congruente, con una idea razonablemente bien definida

sobre lo que les gusta y sobre sus objetivos, y con una comprensión razonable sobre la manera de lograr estos objetivos.<sup>3</sup>

14. Aún cuando las políticas de competencia en general dependan de la teoría de los mercados competitivos y sus beneficios para los consumidores racionales, los gobiernos de los países miembros siempre han contado con políticas de mercado que, de hecho, reconocen los límites de un mercado puramente competitivo. (Estos límites se bosquejan a continuación, con el título “racionalidad y sus límites”). En particular, por lo general los gobiernos se preocupan sobre el bienestar de consumidores vulnerables y en desventaja, y existen muchas políticas, como períodos de cancelación y restricciones sobre ciertas prácticas del mercado, que no necesariamente son consistentes con las fórmulas de las políticas de competencia.

15. Una pregunta que surge entre los gobiernos miembros es si estas políticas se pueden integrar coherentemente bajo el título de “políticas del consumidor”. ¿Las políticas del consumidor son políticas generales que absorben a las políticas de competencia, o las políticas del consumidor y las políticas de competencia sirven a distintos fines (y potencialmente contradictorios)? ¿Las personas encargadas de formular las políticas han comprendido las estructuras competitivas como un fin en sí mismo de las políticas, ajeno al fin ulterior de contribuir al bienestar del consumidor?

16. Estas preguntas no se responden fácilmente, pero el propósito de este foro es presentar estos temas a fin de hacer avances hacia políticas del consumidor más eficientes y efectivas, tomando en cuenta las teorías y las pruebas del comportamiento de los consumidores en los mercados, así como los recientes avances en los mercados, que requieren ser considerados por las políticas.

#### **4. La racionalidad y sus límites**

##### **4.1 El significado de “racionalidad”**

17. A fin de ampliar los supuestos de racionalidad descritos con anterioridad, el modelo económico de la competencia se basa en la idea de un comportamiento “racional” de parte de proveedores y consumidores. Para efectos de modelar los resultados del mercado, se asume que las personas que se encargan de tomar las decisiones en los mercados (proveedores y consumidores) persiguen sus propios intereses. Abordan los mercados con sus necesidades y preferencias determinadas de antemano, realizan una investigación cuidadosa de *todas* las alternativas, sopesan los costos y beneficios de estas alternativas, y toman decisiones que optimizan al máximo su bienestar.<sup>4</sup>

18. Lo anterior no sugiere que cada consumidor exhiba el comportamiento racional de acuerdo con la definición. Existen desviaciones individuales de la racionalidad, pero estas desviaciones se distribuyen alrededor de cierta media racional.

##### **4.2 Racionalidad acotada**

19. Como una mejora de este modelo, se reconoce que las personas que toman las decisiones no realizan una investigación y evaluación exhaustiva de *todas* las alternativas. La teoría de la “racionalidad acotada” sugiere que las personas que toman las decisiones trucan su comportamiento de la búsqueda. Posiblemente sea difícil obtener información, y procesar la información implica una labor computacional. Es bastante racional, hablando en

---

<sup>3</sup> Joseph Stiglitz *Economics* Stanford University Press 1993 páginas 28-29. Una descripción más formal es expresar los axiomas de la racionalidad en los términos que las preferencias de los consumidores son completas, reflexivas y transitivas.

<sup>4</sup> Esta interpretación es de Milton Friedman *A Theory of the consumption function* (Princeton University Press, NJ 1957).

términos más generales, que un consumidor deje de investigar cuando los costos de la investigación superen los beneficios que resultan de dicha investigación.<sup>5</sup>

20. La investigación empírica, como la realizada por Colin Camerer, no tiende únicamente a respaldar la teoría de la racionalidad acotada; también concluye que las preferencias no necesariamente son estables y bien definidas.<sup>6</sup> En términos coloquiales, las preferencias de los consumidores cambian continuamente en la medida en que participan en el mercado, este es un hecho bien conocido para los comerciantes, cuando anuncian publicidad que cambia de la función de informar a la función de persuadir; un punto que enfatizó el Profesor Koichi Hamada en la Mesa Redonda de 2005 de la OCDE.

**Figura 1 – Modelo de investigación de la racionalidad acotada**



## 5. Problemas de información en los mercados

21. La estructura competitiva es necesaria, pero no suficiente, para garantizar el bienestar de los consumidores. El mercado funciona mejor, con una necesidad mínima de intervención de las políticas, cuando existe un fácil intercambio de información entre proveedores y consumidores, y cuando los consumidores pueden aprender rápidamente y ajustar sus prácticas en el mercado, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades disponibles.

22. La teoría de la racionalidad acotada reconoce que es costoso obtener y procesar la información. Esto es una desviación de la teoría pura de los mercados competitivos, y tiene cabida en las políticas públicas de acuerdo con los diferentes requisitos para que las empresas divulguen la información y utilicen ciertas formas estandarizadas de divulgación en situaciones donde las empresas pudieran tener incentivos para ocultar información de los consumidores. En la Mesa Redonda de 2006, el Profesor Moriki Hosoe describió las situaciones en las que las empresas habrían tenido, y no habrían tenido, incentivos para divulgar la información; existen muchas situaciones en las cuales las empresas que divulgan la información habrían experimentado de hecho una desventaja competitiva.<sup>7</sup> Por ejemplo, el proveedor de agua embotellada que señala que su agua no es mejor que el agua de la llave de la municipalidad perdería ventas con los competidores que no divulgaron la misma información sobre su agua. (En algunas situaciones, como en los mercados de seguros, es posible que los consumidores tengan incentivos para ocultar información de los proveedores).

23. Existe una clase de bienes (y servicios) conocidos como *bienes de experimentación*, sobre los cuales los consumidores no pueden juzgar la calidad antes de la compra. Esto da lugar al potencial de perjuicio en

<sup>5</sup> La "racionalidad limitada" es un fenómeno general en la toma de decisiones, expresada originalmente por Herbert Simon en *Models of Man*, (Wiley, New York 1957).

<sup>6</sup> Colin Camerer "Bounded Rationality in Individual Decision Making" *Experimental Economics*, 1 1998 páginas 163-183.

<sup>7</sup> David Laibson "The curse of education", presentación ante la Conferencia sobre Economía del Comportamiento, en abril de 2007, de la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU.

circunstancias donde la calidad difiere de aquella que el consumidor había esperado. Si el precio de compra es bajo, y las consecuencias de la baja calidad tienen poca importancia, los consumidores podrán corregir sus compras posteriormente. En otras situaciones donde el precio es alto (por ejemplo, bienes inmuebles) o las consecuencias de la baja calidad son considerables (por ejemplo, refacciones automotrices), el perjuicio puede llegar a ser importante.

24. Los bienes de experimentación también pueden impedir la operación eficiente del mercado mediante lo que se conoce como el problema de los *productos defectuosos*.<sup>8</sup> Cuando los consumidores no pueden determinar la calidad, la probabilidad de recibir una baja calidad se refleja en el precio de mercado. A medida que el precio baja, es posible que los vendedores de alta calidad que experimentan dificultades para transmitir información creíble sobre la calidad abandonen el mercado, perpetuando posiblemente un ciclo de baja calidad y precios, hasta que únicamente queden los productos de baja calidad. Las respuestas del mercado, como las garantías, que permiten a los proveedores dar pruebas de la calidad a los consumidores, pueden compensar este proceso, en todo o en parte.

25. A otra clase de bienes se les conoce como *bienes de confianza*. Puede que no sea posible verificar la calidad de los bienes de confianza aún después de la compra, lo cual se puede deber a que los consumidores no tienen las habilidades para evaluar las consecuencias en contra de un estándar evidente. Esto se aplica en mercados tales como servicios legales, asesoría financiera y servicios médicos. También puede deberse a que algunas de las características del producto son difíciles de verificar; por ejemplo, tal vez sea imposible determinar si un producto alimenticio es orgánico.

26. Establecer la calidad puede complicarse aún más cuando los problemas toman algún tiempo para aparecer, particularmente en el caso de ahorros para el retiro y productos de seguros.

27. Por su propia naturaleza, los problemas de los bienes de confianza no se pueden controlar fácilmente simplemente proporcionando información, debido a que la información en sí misma no es muy útil, a menos que provenga de una fuente confiable. Las intervenciones de la política tienen que abordar no únicamente el hecho de garantizar que la información sea precisa, sino que también sea creíble para los consumidores.

## 6. Economía del comportamiento y economía experimental

28. El modelo “racional” de la elección de los consumidores, incluyendo el modelo de la “racionalidad acotada”, está basado en una serie de suposiciones sobre el comportamiento que, en un nivel macro, en general son congruentes con el comportamiento observado. Por lo general, los economistas pueden predecir la reacción de los consumidores a eventos tales como una reducción en los impuestos o a un cambio en el precio de los artículos, pero en situaciones específicas del mercado se han observado desviaciones importantes del comportamiento “racional”.

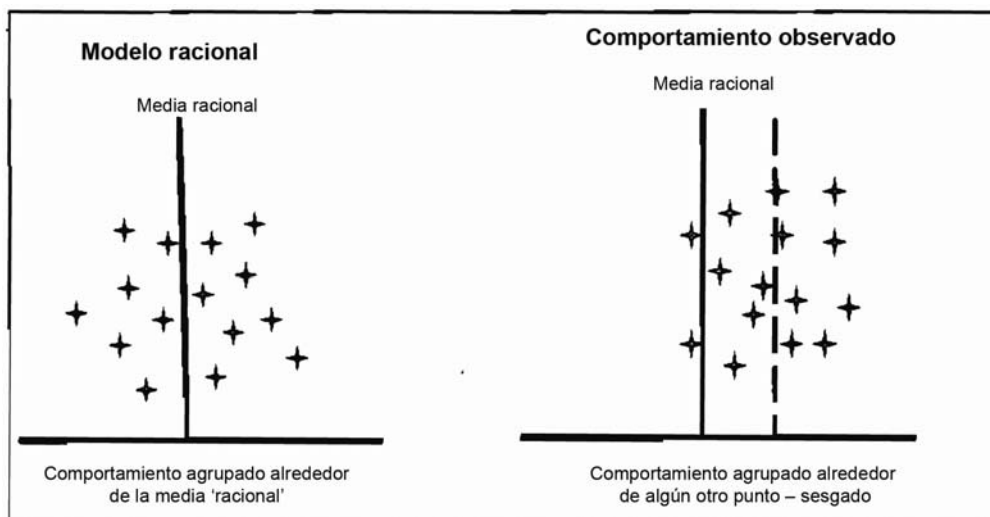
29. La disciplina empírica de la *economía del comportamiento* amplía la base de conocimiento de la economía con ideas logradas de estudios reales del comportamiento de los consumidores. Al depender en gran medida de estudios psicológicos, de simulaciones de laboratorio y de mercados reales, la economía del comportamiento profundiza sobre las formas en que las personas toman de hecho sus decisiones. Parte de esta investigación, realizada en condiciones de laboratorio estrictamente controladas, se le conoce como *economía experimental*, y con frecuencia plantea cuestiones sobre la aplicabilidad de la economía experimental a situaciones de la vida real. Sin embargo, existe un creciente corpus de investigación en los mercados reales que confirma en general los resultados de los estudios de laboratorio. En los mercados financieros, en particular, existe una serie de teorías bien establecidas y aplicadas en la disciplina subsidiaria conocida como *finanzas del comportamiento*, que

---

<sup>8</sup> George Akerlof, G. “The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 84, páginas 488-500 1970.

explica la razón por la cual los inversionistas están sujetos a ciertos prejuicios al tomar sus decisiones, tal como conservar acciones que no elegirían comprar si no las tuvieran ya (conocido como el *efecto de la dotación*).

30. Con frecuencia, las investigaciones del comportamiento encuentran desviaciones sistemáticas de la racionalidad en la toma de decisiones. Más que desviaciones al azar, estas son prejuicios de lo que predice el modelo racional.



31. En algunos casos, los efectos de estas desviaciones son triviales, pero en muchos otros estos sesgos han tenido costosas consecuencias.

32. Colin Camerer y George Lowenstein proporcionan una fuente para consultar el trabajo detallado sobre las conclusiones de la economía del comportamiento.<sup>9</sup> Existen aún varias clasificaciones y diferencias en la terminología del campo de la economía del comportamiento. En esta breve nota de antecedentes, se utiliza la amplia clasificación desarrollada por Douglas Bernheim y Antonio Rangel.<sup>10</sup> Su clasificación se describe a continuación:

- *Las personas apelan a la heurística y a reglas generales al tomar decisiones.* Hacen juicios sesgados de probabilidad y con frecuencia están demasiado seguras de sí mismas. Las personas tienden a aferrarse a lo que pareciera ser información irrelevante o al *statu quo*, y tienen aversión a la pérdida. Las personas no entienden la probabilidad o el riesgo. En general, no optimizan al máximo su bienestar (“utilidad esperada”, en términos de los economistas).
- *El autocontrol incompleto hace referencia a personas que toman decisiones en conflicto con sus intereses a largo plazo.* Los problemas de autocontrol (debilidad de carácter) pueden llevar hacia el comportamiento adictivo, a ahorrar menos de lo debido o a la desidia. En contraposición al punto de vista económico convencional de que la opción siempre es provechosa, restringir la elección puede ser mejor para una persona que tenga una voluntad acotada. La mayoría de las personas “eligen” restricciones sobre sus opciones, como en el caso de ciertas sustancias adictivas, y las investigaciones del comportamiento sugieren que cuando las personas se ven sobrecargadas con opciones, no hacen ninguna elección.

<sup>9</sup> Colin Camerer y George Lowenstein “Behavioral Economics: Past, Present, Future”, en el trabajo de Colin Camerer, George Lowenstein, Matthew Rabin (Eds) *Advances in Behavioral Economics* (Russell Sage, NY 2002).

<sup>10</sup> B. Douglas Bernheim y Antonio Rangel “Behavioral public economics: welfare and Policy analysis with non-standard decision makers. National Bureau of Economic Research Working Paper 11518, 2005, <http://www.nber.org/papers/w11518>

- *La falta de interés personal hace referencia a la idea de que las preferencias tienen una dimensión social.* Las personas se preocupan, o fingen preocuparse, por el bienestar de otras personas. También son recíprocas: se preocupan de ser tratadas equitativamente y desean tratar a otras personas equitativamente, si esas otras personas se comportan equitativamente. En consecuencia, los agentes son más amables y (cuando no son tratados con justicia) más rencorosos que lo que postula la teoría económica dominante.

33. Las implicaciones para las políticas del consumidor son importantes. Si los consumidores, en sus operaciones en el mercado, se desvían consistentemente del comportamiento “racional”, entonces es posible que las políticas públicas, como las políticas de competencia, que se basan en suposiciones racionales, no ofrezcan los resultados óptimos para el bienestar del consumidor.

34. Por consiguiente, una de las conclusiones de las dos Mesas Redondas fue que las intervenciones en los mercados deben tomar en cuenta el comportamiento del consumidor. En las investigaciones del comportamiento se descubrió que el suministro de información es útil, pero aún los consumidores bien informados pueden estar sujetos a sesgos costosos que los alejan sistemáticamente de las decisiones que mejoren el bienestar. Por tanto, cuando sea posible, las intervenciones en el mercado deben favorecer, más que oponerse, a los sesgos del comportamiento.

## 7. Desarrollos del mercado

35. No hay duda de que la ampliación de la competencia en los países de la OCDE se ha relacionado con considerables beneficios para los consumidores, en términos de precios, calidad, innovación y opciones. Aún cuando sea difícil esclarecer los factores causales de la competencia, como el cambio tecnológico, debido a que están estrechamente interrelacionados, no hay duda de que la competencia desempeña un papel importante al otorgar estos beneficios.

36. Además de las políticas nacionales de competencia, muchos de los avances ayudan a comprender el potencial de los mercados competitivos. Las reducciones en las barreras al comercio y el desarrollo en la economía del transporte brindan a los consumidores el acceso a mercados más amplios y, con frecuencia, globales. Para muchos productos, la Internet ha reducido enormemente el costo que los consumidores pagaban por obtener información sobre precios y calidad.

37. Sin embargo, al mismo tiempo, existen algunos costos de compensación, así como complicaciones para los consumidores. Estos avances incluyen:

- *un cambio en la asignación del presupuesto del consumidor de bienes hacia servicios.* Esta ha sido una de las consecuencias inevitables del aumento en la prosperidad y de los precios descendentes de los bienes manufacturados. Muchos servicios, por su misma naturaleza, se brindan en forma personalizada (por ejemplo, reparaciones caseras) y, por lo tanto, no permiten hacer comparaciones en la compra.
- *operaciones más allá del ámbito de la protección nacional al consumidor.* Los bajos costos de viajar y la Internet han permitido que los consumidores hagan transacciones directas con proveedores extranjeros. Estos pueden llegar a ser considerables, como la compra de bienes raíces para el retiro en países extranjeros.
- *discriminación de precios.* La teoría del mercado competitivo sostiene la suposición de que las fuerzas del mercado determinarán el precio (equivalente al costo marginal de producción) que se cobra a todos los consumidores. En las industrias que tienen costos fijos altos y costos variables bajos (por ejemplo, las líneas aéreas, los servicios públicos de energía) es inevitable cierto nivel de

discriminación de precios. En algunas industrias proveedoras, utilizando sofisticadas técnicas de comercialización, pueden aprender acerca de la disposición individual de los consumidores para efectuar el pago, y lo cobran en consecuencia. La pregunta de si la discriminación de precios perjudica a los consumidores no puede ser fácilmente respondida porque, en un mercado competitivo, la discriminación de precios implica por lo general subsidios entre los consumidores. Los consumidores que disfrutaban de boletos de avión de promoción a precios prácticamente al nivel del costo marginal disfrutaban del subsidio cruzado de los pasajeros que pagan el costo total de los boletos de avión. Los consumidores disciplinados que pagan mensualmente el saldo de sus tarjetas de crédito y al mismo tiempo obtienen el beneficio del crédito libre de intereses hasta por dos meses, disfrutaban del subsidio cruzado de aquellos que acumulan la deuda. Las opiniones sobre si estas transferencias respaldan o violan los principios de igualdad depende, en parte, si es que consideramos a los consumidores que pagan precios más altos como desfavorecidos o vulnerables.

- *las complicaciones de la competencia.* Como resultado de la liberalización del mercado, los consumidores han ampliado sus oportunidades para participar en las actividades del mercado. Por ejemplo, antes no tenían la facultad de decidir sobre su servicio de energía eléctrica, ahora cuentan con una gama de opciones. Al mismo tiempo, su “presupuesto” de tiempo de compra no ha aumentado necesariamente, así que tienen la difícil tarea de asignar los costos de su investigación entre los diferentes mercados. En algunos casos, como telecomunicaciones o productos en paquete, es muy difícil comparar los precios, y los productores pueden explotar este hecho al crear una situación de “monopolio de la confusión”. En las Mesas Redondas de 2005 y 2006, hubo presentaciones sobre las dificultades que experimentan los consumidores en los mercados de servicios públicos. En muchas circunstancias, un cambio de proveedores representaba un cambio hacia paquetes con costos más altos.

## 8. Implicaciones para las políticas del consumidor

38. Todos estos avances, de acuerdo con la forma en que entendemos el comportamiento del consumidor y el mercado mismo, señalan la necesidad de revisar las políticas del consumidor.

39. El modelo, que ha avanzado con el tiempo, es contar con sólidos instrumentos generales de competencia, con intervenciones específicas en mercados particulares donde existan problemas de información potenciales o actuales. Existen otros apoyos, como la protección para consumidores con desventaja o vulnerables, mecanismos de quejas y resarcimiento, así como intervenciones y períodos de cancelación. En general, estas intervenciones son anteriores a la articulación de la disciplina específica de la economía del comportamiento, pero con frecuencia son congruentes con las conclusiones del comportamiento. Por ejemplo, los períodos de cancelación ayudan a superar los problemas de autocontrol de los consumidores, así como los sesgos de exceso de confianza.

40. Dicho modelo continúa siendo importante, pero tiene sus límites. Sus dos deficiencias principales son:

- que tiende a considerar a los consumidores como impulsores pasivos del mercado, más que activos;
- tiende a separar las políticas de competencia de las demás políticas del consumidor.

### 8.1 Los consumidores como impulsores del mercado

41. “Nunca ha sido mayor nuestra necesidad de consumidores seguros de sí mismos que impulsen nuestras economías” es la forma en que la Unión Europea expresa la necesidad de que los consumidores representen un sólido papel en los mercados.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Estrategia de Políticas del Consumidor de la Unión Europea (UE). de 2007 (*Op. cit.*)

42. Los consumidores que conocen la forma en que debe operar el mercado competitivo y que demuestran confianza al hacer valer sus derechos son capaces de hacer frente a las complejidades del mercado. Si están escépticos sobre las afirmaciones extravagantes de los comerciantes, en muchas situaciones, su comportamiento en sí mismo ayudará a que el mercado ofrezca mejores resultados para todos. Si son hábiles en la negociación, serán capaces de tratar con el comportamiento estratégico de los proveedores, particularmente en mercados en los que existe flexibilidad en los precios. Si rechazan a los proveedores que utilizan una tarificación confusa, a la larga alentarán a las empresas a que ofrezcan una tarificación más transparente.

43. Lo anterior no sugiere que los mecanismos tradicionales de protección, como los mecanismos de resarcimiento, sean anticuados. Pero su función principal puede ser más una protección a fin de fortalecer el poder de negociación de los consumidores en los mercados, que la compensación por alguna falla en el mercado.

44. Los consumidores seguros de sí mismos e informados no cumplen únicamente una función de protección; también estimulan la eficiencia y la innovación. A su vez, la innovación significa que los mercados son dinámicos. Surgen nuevos problemas, mientras que otros problemas son eliminados por las empresas innovadoras. Los consumidores, si están suficientemente seguros e informados, pueden ser más ágiles en los mercados dinámicos que los reguladores públicos.

45. Pero en muchas situaciones, continuará el perjuicio a los consumidores. La investigación sobre el comportamiento muestra, por ejemplo, que las desviaciones de la racionalidad se encuentran tanto en personas con alto nivel educativo como en las que tienen un bajo nivel educativo, e igualmente en personas con alta y baja inteligencia medida. Este fue un sólido señalamiento del Profesor Eldar Shafir en la Mesa Redonda de 2005.<sup>12</sup> Es posible que la educación al consumidor en mercados específicos rinda beneficios efímeros antes de que los consumidores regresen a sus antiguas prácticas.<sup>13</sup> Algunos sesgos, como aquellos derivados de la aversión al riesgo y de no comprender la probabilidad, están profundamente arraigados, y su resultado es que los consumidores sistemáticamente asignan sus desembolsos en los seguros, con excesos de cobertura por riesgos menores.<sup>14</sup> Y es poco realista esperar que todos los consumidores estén seguros de sí mismos y que sean asertivos; siempre habrá una minoría a la que le falten estas habilidades, y continuarán siendo particularmente vulnerables en aquellos mercados en que los proveedores pueden discriminar entre consumidores.

## 8.2 Integración de las políticas

46. Como se sugirió anteriormente en esta nota, existe la tendencia a percibir a las políticas de competencia y a las políticas del consumidor como políticas separadas, tal vez aún hasta antagonistas.

47. El Comité de Políticas del Consumidor está trabajando sobre la forma de lograr un enfoque único e integrado hacia las políticas del consumidor, misma que implica un enfoque ortodoxo de la relación costo-

---

<sup>12</sup> El estudio al que Shafir se estaba refiriendo es: Marianne Bertrand, Dean S. Karlan, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, Jonathan Zinman "What's psychology worth?: A field experiment in the consumer credit market" Economic Growth Center, Yale University, 2005 <http://ssrn.com/abstract=770389>. También: Shane Frederick "Cognitive Reflection and Decision Making" *Journal of Economic Perspectives* Volumen 19, Número 4, otoño de 2005, páginas 25-42.

<sup>13</sup> Sumit Agarwal, John C. Driscoll, Xavier Gabaix y David Laibson "Stimulus and Response: The Path from Naivete to Sophistication in the Credit Card Market" 20 de agosto de 2006. <http://www.eui.eu/FinConsEU/ResearchActivities/BehavioralApproachesMay2007/Driscoll.pdf>, presentado ante la Conferencia sobre Economía del Comportamiento, en abril de 2007, de la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU.

<sup>14</sup> Justin Sydnor "Abundant Aversión to Moderate Risk: Evidence from Homeowners Insurance" <http://wsomefaculty.case.edu/sydnor/deductibles.pdf> presentado ante la Conferencia sobre Economía del Comportamiento, en abril de 2007, de la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU.

beneficio en las intervenciones para obtener beneficios para el consumidor cuando existe un grado de falla en el mercado derivado de problemas de información o de comportamiento.

48. Aún cuando un enfoque costo-beneficio parezca conceptualmente simple, es difícil de comprender, ya que requiere estimados del perjuicio al consumidor debido a fallas en el mercado y a los costos de la intervención. Con frecuencia, estos estimados no podrán ser cuantificados, pero el enfoque de costo-beneficio aún requiere identificar los beneficios y costos, aún cuando no sean cuantificados.

49. Al principio, el encargado de formular las políticas deberá formarse un juicio sobre si es probable que las fuerzas del mercado resuelvan el problema a tiempo, estando consciente de la posibilidad de que el consumidor puede experimentar un perjuicio importante hasta que sea resuelto.

50. El perjuicio al consumidor no siempre se puede detectar fácilmente. Es posible que los consumidores cuyas expectativas del mercado no sean altas, o que tengan poca confianza en las autoridades regulatorias, no expresen sus quejas. En los países que se mueven desde la planeación central hacia las estructuras del mercado, posiblemente los consumidores no tengan mucha idea de la forma en que opera el mercado y, por lo tanto, que tengan bajas expectativas de los potenciales beneficios de los mercados. Cuando los consumidores se alejan de los mercados debido a desconfianza o confusión, o cuando son impulsados a comprar bienes de baja calidad debido a un problema de “productos defectuosos”, entonces surgen los costos de oportunidad o “pérdida de peso muerto”, en términos de los economistas.

51. La economía del comportamiento identifica una amplia clase de problemas cuando los consumidores toman decisiones en las que no consideran sus intereses a largo plazo. Estas pudieran derivarse de una falla en la autodisciplina (como en casos de adicción, o el compromiso de una deuda de alto costo) o a una falla en el conocimiento, cuando los consumidores no tienen la sofisticación para tomar decisiones prudentes en el mercado correspondiente (como en los casos, por ejemplo, donde los acreditados no ven más allá de las “tasas de promoción” en los préstamos, o no entienden los términos contractuales).

52. En algunos casos, la educación en un mercado específico ayudará que los consumidores poco sofisticados tomen mejores decisiones, pero los problemas de autocontrol no se pueden tratar con soluciones simples. Los períodos de cancelación pueden ayudar a que los consumidores impulsivos reconsideren su compra, pero imponen costos sobre los negocios que son transferidos luego a otros consumidores.

53. Colin Camerer y sus colegas han propuesto el principio del *paternalismo asimétrico* para guiar las intervenciones de las políticas públicas. Dicha intervención es importante no únicamente cuando tiene lugar una falla derivada de los sesgos del comportamiento, sino, en forma más general, cuando la falla se deriva de deficiencias en la información. Ellos concluyen:

Una regulación es asimétricamente paternalista si crea grandes beneficios para aquellos que cometen errores, mientras imponen poco o nulo daño sobre aquellos que son totalmente racionales. Dichas regulaciones son relativamente inofensivas para aquellos que toman decisiones responsables de acuerdo con lo más conveniente para ellos, y al mismo tiempo son favorables para aquellos que hacen elecciones menos que óptimas”.<sup>15</sup>

54. Sin embargo, si dichos costos netos son considerables, entonces el encargado de formular la política se enfrenta a difíciles preguntas normativas: ¿En qué medida se deben imponer costos sobre todos, con el fin de beneficiar a unos cuantos, particularmente si a aquellos para quienes se ha diseñado la intervención a fin de protegerlos les falta autocontrol o racionalidad? ¿Debe ser recompensadas y privilegiadas la autodisciplina y la racionalidad? ¿O se deben

---

<sup>15</sup> Colin Camerer, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O’Donoghue y Matthew Rabin “Regulation for conservatives: Behavioral economics and the case of ‘asymmetric paternalism’” University of Pennsylvania Law Review (Vol. 151, páginas 1211 – 1254, 2003).

sopesar las necesidades de los consumidores con desventaja y vulnerabilidad, aún si dicha vulnerabilidad y dichas carencias son resultado, en parte, por lo menos, de las propias elecciones deficientes de las personas?

55. Es fácil descartar cualquier intervención costosa como “paternalista” pero, ello, en sí mismo, no representa una crítica. Thomas Schelling señala que, individual y colectivamente (a través de nuestros gobiernos), nos obligamos a restringir nuestra elección de tomar decisiones que no sean lo más conveniente para nuestros intereses a largo plazo.<sup>16,17</sup> En lo individual, es posible que nos inscribamos en un club de ahorros que haga deducciones a nuestra nómina, que paguemos de antemano la afiliación al gimnasio (esperando que las sesiones “gratuitas” de gimnasia superen nuestra falta de carácter cuando llegue el tiempo de hacer ejercicio). Colectivamente, aceptamos que nuestro gobierno nos exija aportar obligatoriamente a nuestros ahorros para el retiro, que restrinja nuestras opciones de consumir ciertas sustancias adictivas y que imponga considerables sanciones si no utilizamos el cinturón de seguridad. Todas estas intervenciones pueden clasificarse como “paternalistas”, pero en general son bien aceptadas.

56. De hecho, en muchos casos las políticas de competencia han tenido que ser impuestas obligatoriamente a personas que desconfiaban en ese momento, particularmente respecto de la privatización de los servicios públicos. Estas intervenciones pueden ser descritas como “paternalistas”, pero pocos economistas o encargados de formular las políticas dirían que, por consiguiente, no debieron haber tenido lugar.

### 8.3 *Imparcialidad en las operaciones del mercado*

57. Una de las sólidas conclusiones de la economía del comportamiento es que las operaciones del mercado deben ser, y parecer, imparciales. Las personas otorgan un alto valor a la imparcialidad como un fin en sí mismo. Esto ha sido reconocido desde hace tiempo en los mercados laborales, y las investigaciones en la economía del comportamiento y la teoría de juegos confirman su importancia en otras operaciones.<sup>18</sup>

58. Para el encargado de formular las políticas, esto significa que las intervenciones deben ser claramente entendidas. Si se perciben como injustas, ya sea para los consumidores o productores, no serán fácilmente aceptadas. A las personas no les interesan los resultados para sí mismos, sino también para otros. Por tanto, cualquier intervención de las políticas (o la no intervención) que pareciera aumentar la desigualdad, aún si no existieran perdedores específicos, será recibida con cierto grado de resistencia.

59. Desde un punto de vista macro, existe un mensaje importante no únicamente para los reguladores sino para los gobiernos en general. Si la liberalización del mercado, incluyendo las políticas de competencia, no son percibidas como justas y no parecen generar beneficios para todos, encontrarán resistencia.

---

<sup>16</sup> Thomas Schelling *Micromotives and macrobehavior* (W W Norton 1978) y *Choice and consequence: Perspectives of an errant economist* (Harvard 1984)

<sup>17</sup> Thomas Schelling “The Intimate Contest of Self-Command” Capítulo 3 en la obra de Thomas Schelling *Choice and Consequence: Perspectives of an errant economist* Harvard University Press 1984.

<sup>18</sup> Para un comprensivo tratamiento sobre inequidad en transacciones, consulte el trabajo de Colin Camerer *Behavioral game theory: Experiments in strategic interaction* (Russell Sage 2003).